



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.155.10.2026.MS6

Wrocław, 24 lutego 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXVII/603/26 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 22 stycznia 2026 r. w sprawie wprowadzenia zakazu używania wyrobów pirotechnicznych na terenie Gminy Wrocław.

Uzasadnienie

Rada Miejska Wrocławia na sesji w dniu 22 stycznia 2026 r., działając m. in. na podstawie art. 40 ust. 3 i ust. 4 oraz art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę nr XXVII/603/26 w sprawie wprowadzenia zakazu używania wyrobów pirotechnicznych na terenie Gminy Wrocław, zwaną dalej także „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 stycznia 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2025 r. poz. 1153 ze zm.; zwanej dalej: u.s.g.) i art. 41 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684; zwanej dalej: u.s.p.), polegającym na ustanowieniu norm niespełniających kryteriów upoważniających do ich ustanowienia w przepisach porządkowych.

Rada Miejska Wrocławia w podstawie prawnej uchwały wskazała art. 40 ust. 3 i ust. 4 u.s.g., zgodnie z którymi: „3. W zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. 4. Przepisy porządkowe, o których mowa w ust. 3, mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach” oraz art. 41 ust. 1 u.s.g., na podstawie którego akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały. Jako, że Gmina Miejska Wrocław jest jednocześnie miastem na prawach powiatu, to w przypadku aktów porządkowych stanowionych przez organ stanowiący powiatu, tu: Radę Miejską Wrocławia, ma również zastosowanie art. 41 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 2 u.s.p. Przepis art. 41 ust. 1 u.s.p. rozszerza zakres przesłanek do stanowienia przepisów porządkowych o niezbędność ochrony mienia obywateli i ochrony środowiska naturalnego.

Mocą § 1 uchwały Rada Miejska Wrocławia wprowadziła na obszarze Gminy Wrocław zakaz używania wyrobów pirotechnicznych zawierających materiały pirotechniczne, które są jedną z odmian materiałów wybuchowych, będących materiałami lub mieszaninami materiałów przewidzianych do wytwarzania ciepła, światła, dźwięku, gazu, dymu lub kombinacji tych efektów w wyniku samopodtrzymującej, egzotermicznej reakcji chemicznej. W § 2 uchwały wskazano, że zakaz, o którym mowa w § 1, dotyczy 1) miejsc dostępnych dla publiczności, a w szczególności dróg, ulic, placów, parków, ogrodów, trawników lub zieleńców; 2) nieruchomości niebędących miejscami dostępnymi dla publiczności, jeżeli użycie wyrobów pirotechnicznych powoduje immisję hałasu, substancji lub innych oddziaływań wykraczających poza granice tych nieruchomości. W kolejnych regulacjach uchwały Rada określiła wyjątki od obowiązywania zakazu używania wyrobów pirotechnicznych zawierających materiały pirotechniczne wskazując, że zakaz „nie dotyczy wyrobów pirotechnicznych do pojazdów, wyrobów pirotechnicznych przeznaczonych do użytku teatralnego oraz wyrobów pirotechnicznych widowiskowych, o których mowa w art. 3 ust. 36-38 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2378), jeżeli: 1) wyroby pirotechniczne do pojazdów, będące elementami urządzeń bezpieczeństwa stosowanych w pojazdach, zawierających wyroby pirotechniczne, wykorzystywane są do uruchamiania tych lub innych urządzeń bezpieczeństwa; 2) wyroby pirotechniczne przeznaczone do użytku teatralnego wykorzystywane są na

scenie wewnątrz lub na zewnątrz budynków, w tym w produkcji filmowej i telewizyjnej lub do podobnego użytku; 3) wyroby pirotechniczne widowiskowe przeznaczone są do celów rozrywkowych w ramach działalności uregulowanej w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87 i z 2025 r. poz. 1173)” (§3 uchwały). W § 4 uchwały zaś postanowiono, że „Przepisów uchwały nie stosuje się w przypadku używania przez uprawnione podmioty, w celu wykonywania przez nie zadań ustawowych lub statutowych, petard sygnalizacyjnych oraz rakiet do sygnalizacji podczas mgły lub deszczu, oznaczonych symbolem 20.51.14 wg Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) – (Dz. U. poz. 1676, z 2017 r. poz. 2453, z 2018 r. poz. 2440, z 2019 r. poz. 2554 oraz z 2020 r. poz. 556)”. Równocześnie w § 5 uchwały określono, że kto narusza zakaz określony w § 1, podlega karze grzywny wymierzonej na zasadzie i trybie określonym w prawie o wykroczeniach. Wykonanie uchwały powierzono Prezydentowi Wrocławia (§ 6 uchwały). Rada zadecydowała, że uchwałę ogłasza się obwieszczając ją poprzez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych, a także w sposób zwyczajowo przyjęty, czyli w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego Wrocławia (bip.um.wroc.pl) oraz w środkach masowego przekazu, ze wskazaniem w obwieszczeniach daty ogłoszenia zgodnej z dniem ogłoszenia obwieszczenia (§7 uchwały). Zgodnie z § 8 i § 9 uchwały postanowiono, że uchwała wchodzi w życie w ciągu 3 dni od obwieszczenia oraz podlega ogłaszaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

W trakcie trwającego postępowania nadzorczego Wojewoda Dolnośląski - pismem z dnia 10 lutego 2026 r. (znak pisma: PNK-N.4131.155.10.2026.KP) - wystąpił do Rady Miejskiej Wrocławia o przedłożenie uzasadnienia sporządzonego do kwestionowanej uchwały nr XXVII/603/26 z dnia 22 stycznia 2026 r. W odpowiedzi - pismem z dnia 13 lutego 2026 r. (znak pisma: BRM-DPP.0007.2.2.2026.KL) - przedłożono ww. uzasadnienie.

Ustawa o samorządzie gminnym, w art. 40 ust. 3, upoważnia organ stanowiący gminy do tego, aby w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących wydawał przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przy czym Miasto Wrocław, jako miasto na prawach powiatu, jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w ustawie o samorządzie powiatowym. Art. 41 ust. 1 u.s.p upoważnia radę powiatu w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, do wydawania powiatowych przepisów porządkowych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego albo do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego, o ile przyczyny te występują na obszarze więcej niż jednej gminy.

Jednakże o zaktualizowaniu się podstawy do wydania porządkowego aktu prawa miejscowego można mówić wtedy, gdy dany zakres spraw nie podlega regulacji przepisów powszechnie obowiązujących i równocześnie występuje sytuacja faktyczna naruszająca co najmniej jedno z dóbr prawnie chronionych wymienionych w przepisie kompetencyjnym (lub obiektywnie dobru takiemu zagrażająca). Ponadto, dla podjęcia przepisów porządkowych konieczne jest, by naruszenie lub zagrożenie miało szczególny charakter lokalny, a ustanowione przepisy zawierały nakazy (zakazy) zachowania się, które stanowią bezpośrednią reakcję na istniejący stan faktyczny. Bezpośredniość ta przejawiać musi się w sformułowaniu obowiązków będących proporcjonalnymi do zagrożenia i adekwatnymi dla jego uchylenia.

Doktryna prawa administracyjnego w sposób szczegółowy opisuje w jakich okolicznościach organ stanowiący gminy może korzystać ze swojej kompetencji. Przyjąć należy przede wszystkim, że regulacja porządkowego aktu prawa miejscowego nie może zawierać ani powtórzonych, ani tym bardziej zmodyfikowanych przepisów znajdujących się w innych aktach powszechnie obowiązujących, co stanowi zasadę stanowienia wszelkich aktów podustawowych, ale przede wszystkim świadczy o braku zakresu nieuregulowanego. Jeżeli istnieją regulacje ustawowe wprowadzające zakazy określonego zachowania się, to prawodawcy miejscowi nie mogą w drodze przepisów porządkowych precyzować tych zakazów, ani tym bardziej ich rozszerzać.

Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie w judykaturze. Z orzeczeń sądów administracyjnych wynika bowiem, że powtarzanie i modyfikowanie, a także uzupełnianie regulacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. W odniesieniu zaś do przepisów porządkowych wskazuje się nawet, że wprowadzenie przesłanki obiektywnej, jako warunkującej wydanie porządkowego aktu prawa miejscowego realizowało cel ustawodawcy, którym było wyeliminowanie możliwości powtarzania, modyfikacji, czy zmiany innych aktów

powszechnie obowiązujących (porównaj: wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., SA/Kr 1773/93, LEX nr 10526; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089).

Rozwijając znaczenie pojęcia „nieuregulowany”, sformułowanego w powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 3 u.s.g., ale i art. 41 ust. 1 u.s.p., należy mieć na uwadze ratio legis stanowienia przepisów porządkowych. O nieuregulowanym zakresie spraw można mówić wtedy, gdy nie istnieją mechanizmy prawne pozwalające na usunięcie zagrożenia dla dóbr mających podlegać ochronie (porównaj: wyrok NSA z dnia 18 marca 1999 r., II SA/Po 1399/98, LEX nr 38470; wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 listopada 2005 r., III SA/Kr 953/05, LEX nr 879662; wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., II GSK 68/06, LEX nr 267157; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/Gl 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207). Z pewnością zaś zachowanie, które na mocy uchwały staje się nakazane bądź zakazane, musi być uprzednio indyferentne prawnie. Stanowi to bowiem obiektywną przesłankę stanowienia przepisów porządkowych.

Wobec powyższego, by organ gminy mógł skorzystać z upoważnienia art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.p., musiałaby istnieć w przepisach powszechnie obowiązujących luka prawna, bowiem dyspozycja wyżej wskazanego przepisu stanowi wprost o upoważnieniu do wydania przepisów porządkowych wyłącznie w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących.

Ponadto, należy wskazać, że dobrami, które mogą podlegać ochronie poprzez normy porządkowego aktu prawa miejscowego stanowionego przez organ stanowiący gminy, będącej także miastem na prawach powiatu, są życie lub zdrowie obywateli, mienie obywateli, środowisko naturalne oraz porządek, spokój i bezpieczeństwo publiczne. Ich ochrona stanowi niezbędną przesłankę stanowienia przepisów porządkowych – przesłankę subiektywną. Jednakże przepis kompetencyjny spełnienie tej przesłanki uzależnia od tego, czy dla ochrony tych dóbr wydanie przepisów porządkowych jest „niezbędne”. Oznacza to, że przepisy porządkowe stanowią ultima ratio ochrony wskazanych w ustawach dóbr. Mogą być one podejmowane tylko wtedy, gdy brak innych środków, za pomocą których możliwe byłoby zniesienie stanu zagrożenia (porównaj: wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 czerwca 2009 r., II SA/Ol 96/09, LEX nr 522502; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., IV SA/Po 793/10, LEX nr 821207).

Poza powyższym, należy mieć także na względzie, że umożliwienie prawodawcy miejscowemu zawężania sfery wolności poprzez stanowienie norm powinnego zachowania „wynika z niemożności racjonalnego przewidywania przez centralnego ustawodawcę wszystkich okoliczności wynikających z warunków lokalnych” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03, LEX nr 104931; porównaj: wyrok SN z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 18/94, LEX nr 9376). Celem podjęcia przepisów porządkowych jest zatem reagowanie na zagrożenia mające swe źródło w takich właśnie lokalnych warunkach.

Gdy nieregulowany prawem problem nie jest problemem lokalnym, lecz dotyczy zjawisk występujących w całym kraju, to dana sfera stosunków społecznych wymaga generalnych uregulowań na szczeblu centralnym (porównaj: wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03, LEX nr 166965), a wprowadzanie zakazów należy do ustawodawcy (porównaj: wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 maja 2006 r., VI SA/Wa 1822/05, LEX nr 230009; wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2006 r., II GSK 236/06, LEX nr 280305).

Zgodnie z orzecznictwem sądowym, za każdym razem przy stanowieniu porządkowych aktów prawa miejscowego na prawodawcy - organie jednostki samorządu terytorialnego, ciąży obowiązek odniesienia się do istniejącej sytuacji miejscowej i wykazania, że luka prawna pojawia się właśnie na tle specyfiki lokalnej (wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089). „Przepisy porządkowe należą do prawa lokalnego i nie można za ich pomocą wypełniać braków ustawodawstwa obowiązującego w całym kraju lub likwidować zagrożeń o ogólnokrajowym znaczeniu” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 17 lutego 2011 r., II SA/Go 26/11, LEX nr 795082; porównaj: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 marca 2004 r., II SA/Wr 2625/03, LEX nr 104931; wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2003 r., SA/Kr 2812/02, LEX nr 1693570; wyrok NSA z dnia 1 października 2003 r., II SA/Po 1409/03, LEX 166965).

Zauważyć należy także, że przepisy porządkowe nie mogą stanowić trwałego, niezmiennego elementu lokalnego porządku prawnego, wprowadzając do niego stałe zakazy bądź nakazy określonego zachowania (wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2004 r., GSK 1132/04, LEX nr 154049; wyrok WSA w Olsztynie z dnia

16 czerwca 2009 r., II SA/OI 96/09, LEX nr 522502; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180). Akty porządkowe mają bowiem być stanowione jedynie „w celu przeciwdziałania nagle pojawiającym się zagrożeniom” (wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205; porównaj: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08, LEX nr 465053; wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 listopada 2007 r., III SA/Lu 511/07, LEX nr 356089; wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 grudnia 2010 r., III SA/Kr 728/10, LEX nr 75699; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2011 r., IV SA/Po 213/11, LEX nr 995398). Nagłe pojawienie się zagrożenia należy wiązać z rolą przepisów porządkowych, które mają wypełniać lukę prawną w zakresie niedostrzeżonym przez ustawodawcę. Możliwość podejmowania przepisów porządkowych aktualizuje się zatem w przypadku pojawienia się zagrożenia, które przez ustawodawcę nie zostało przewidziane, gdy odwołując się do założenia o jego racjonalności, można stwierdzić, że gdyby zagrożenie to przewidywał, przedsięwziąłby kroki legislacyjne w celu jego eliminacji. Jeżeli zagrożenie jest znane, rozpoznane i występujące od dłuższego czasu, to nie ma możliwości podjęcia działań o charakterze szczególnym, związanym z niezbędnością ochrony dóbr. Rolą przepisów porządkowych może być przy tym co najwyżej doraźne uchylene lub ograniczenie zagrożenia, nie zaś wprowadzenie norm o charakterze stałym, czyli takich, które stać by się miały trwałym elementem porządku prawnego (wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, LEX nr 80205; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2004 r., GSK 971/04, LEX nr 799917; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 listopada 2009 r., III SA/Gl 1023/09, LEX nr 589287; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 2 marca 2010 r., II SA/Bd 68/10, LEX nr 605178; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Go 72/10, LEX nr 599180). Przepisy nie wymagają wprawdzie, by w akcie porządkowym określać datę utraty jego mocy obowiązującej, jednak postanowienia takich aktów nie mogą sugerować, że nie posiadają one tymczasowego charakteru. Z pewnością nie mogą określać, że ich stosowanie będzie wieloletnie.

W świetle postanowień uchwały organ nadzoru stwierdził, że Rada Miejska Wrocławia nie wykazała przesłanek, wynikających z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.p., uzasadniających ustanowienie przepisów porządkowych. Nie wykazano bowiem żadnego nadzwyczajnego przypadku, który pojawił się w sposób nagły na terenie Miasta Wrocław i wywoływał zagrożenia dla życia, zdrowia mieszkańców i innych osób przebywających na terenie Miasta oraz zagrożenia mienia obywateli i środowiska naturalnego, a także dla porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Wprowadzona regulacja nie ma charakteru przeciwdziałania nagle pojawiającemu się zagrożeniu, które nie zostało dotąd zdiagnozowane, a ustanawia na terenie Miasta Wrocław trwałą regulację mającą wpływ na sferę praw i obowiązków. Rada Miejska, mimo ciężącego na niej obowiązku wynikającego z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.p., nie wykazała sytuacji miejscowej, która wystąpiła nagle i której należałoby przeciwdziałać w drodze ustanowienia przepisów porządkowych, z uwagi na brak regulacji rangi ustawowej.

Z treści przedłożonego uzasadnienia do uchwały wynika, że ochronie podlegać miało zdrowie ludzi, porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz środowisko przyrodnicze. W uzasadnieniu uchwały wskazywano także na ochronę spokoju publicznego.

Odnosząc się do motywów uchwałodawczych, zauważyć należy, że zgodnie z art. 51 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2018 r. poz. 618 ze zm.), kto krzykiem, hałasem, alarmem lub innym wybrykiem zakłóca spójność, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny. Oznacza to, że tak sformułowany porządkowy przepis prawa miejscowego (w zakresie ochrony spokoju) zastępuje ustawę, co wykracza poza zakres dopuszczalnego upoważnienia, a także narusza hierarchię aktów normatywnych. Takie ustalenie znajduje potwierdzenie w jednoznacznym stanowisku wyrażanym w judykaturze. Sądy administracyjne – także podnosząc argumentację związaną z obowiązywaniem art. 51 §1 Kodeksu wykroczeń – wskazują, że art. 40 ust. 3 ustawy nie stanowi podstawy prawnej dla zakazywania i penalizowania każdego użycia fajerwerków na terenie gminy (porównaj: wyrok NSA z dnia 4 czerwca 2008 r., II OSK 268/08, LEX nr 465053; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 maja 2011 r., IV SA/Po 213/11, LEX nr 995398; wyrok WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2014 r., IV SA/Po 1009/11, LEX nr 1154830; wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 listopada 2017 r., II SA/Ke 588/17, LEX nr 2411671). Penalizacji używania materiałów pirotechnicznych w art. 51 § 1 Kodeksu wykroczeń dowodzą również orzeczenia sądów powszechnych (wyrok SR w Bielsku Podlaskim z dnia 16 lutego 2015 r. VII W 516/14, LEX nr 1866303; wyrok SR w Legionowie z dnia 28 listopada 2017 r., II W 269/17, LEX nr 2409819).

Wskazywane w uzasadnieniu uchwały okoliczności odnoszące się do dowodu z zeznań świadków zdarzenia nie mogą stanowić uzasadnienia podjęcia przepisów porządkowych. Prawodawca lokalny nie może w drodze przepisów porządkowych modyfikować i uzupełniać regulacji ustawy.

Również podnoszony w uzasadnieniu do uchwały brak możliwości stosowania art. 145 §1 Kodeksu wykroczeń ze względu na okoliczność, że nie każde użycie fajerwerków wiąże się z zaśmieceniem, nie można uznać za lukę w prawie wymagającą regulacji uchwałą Rady.

Istotne jest również to, że uchwała zakazuje zachowania, które podejmowane w warunkach nieobjętych normami prawa karnego jest *expressis verbis* przez ustawę dozwolone. Używanie wyrobów pirotechnicznych przeznaczonych do użytku cywilnego klasy F1 (wyroby pirotechniczne widowiskowe, które podczas działania charakteryzują się bardzo niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieistotnym poziomem hałasu, przeznaczone do użytku w budynkach oraz na zamkniętym obszarze na zewnątrz budynków), F2 (wyroby pirotechniczne widowiskowe, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także niskim poziomem hałasu, przeznaczone do użytku na zamkniętym obszarze na zewnątrz budynków), F3 (wyroby pirotechniczne widowiskowe, które podczas działania charakteryzują się średnim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska, a także nieszkodliwym dla zdrowia ludzi poziomem hałasu, przeznaczone do użytku na dużych, otwartych przestrzeniach na zewnątrz budynków), T1 (wyroby pirotechniczne przeznaczone do użytku teatralnego, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska) oraz P1 (wyroby inne niż wyroby klas F1-F3 i T1, które podczas działania charakteryzują się niskim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz mienia i środowiska), nie wymaga nawet pozwolenia (art. 9 ust. 2 w związku z art. 62c ust. 1 pkt 1 lit. a-c, pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. a ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego).

Spod zakazu określonego w uchwale wyłączono jedynie wyroby pirotechniczne do pojazdów, będące elementami urządzeń bezpieczeństwa stosowanych w pojazdach, zawierających wyroby pirotechniczne, wykorzystywane są do uruchamiania tych lub innych urządzeń bezpieczeństwa; wyroby pirotechniczne przeznaczone do użytku teatralnego wykorzystywane są na scenie wewnątrz lub na zewnątrz budynków, w tym w produkcji filmowej i telewizyjnej lub do podobnego użytku; wyroby pirotechniczne widowiskowe przeznaczone są do celów rozrywkowych w ramach działalności uregulowanej w ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 87 i z 2025 r. poz. 1173).

Rada dokonała więc w tym zakresie modyfikacji i powtórzeń ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, zmieniając intencje ustawodawcy co do dozwolonej, nie obwarowanej wymogami prawnymi, możliwości korzystania przez obywateli z wyrobów pirotechnicznych.

Przepisy uchwały wyłączono także w przypadku używania przez uprawnione podmioty, w celu wykonywania przez nie zadań ustawowych lub statutowych, petard sygnalizacyjnych oraz rakiet do sygnalizacji podczas mgły lub deszczu, oznaczonych symbolem 20.51.14 wg Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług.

Przed wszystkim jednak, w oparciu o powyższe trzeba przyjąć, że wskazany w uzasadnieniu do uchwały cel jej podjęcia, czyli ochrona zdrowia, ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli przed skutkami używania materiałów pirotechnicznych (choć istnienie określonych zagrożeń ma charakter obiektywny) jest sprzeczne z ustawą, która kategoryzując te materiały wskazuje jednoznacznie, że istnieją także takie materiały pirotechniczne, które charakteryzują się bardzo niskim, niskim, czy też średnim stopniem zagrożenia życia i zdrowia ludzi, a tym samym obejmowanie ich zakazem użycia jest niezasadne. Zauważyć należy, że wyłączenia z § 3, § 4 uchwały nie odnoszą się do tej regulacji. Organ stanowiący gminy nie może, powołując się na konieczność ochrony zdrowia ludzi, ograniczać możliwości używania wyrobów, na których użycie – biorąc pod uwagę stopień zagrożenia dla życia i zdrowia – godzi się ustawodawca. Podobnie, ograniczenie takie nie może być wprowadzane z powołaniem się na ochronę spokoju publicznego, podczas gdy ustawa wskazuje na możliwość używania materiałów pirotechnicznych charakteryzujących się nieistotnym, niskim albo nieszkodliwym dla zdrowia ludzi poziomem hałasu, zaś ewentualne wykorzystanie materiałów pirotechnicznych w sposób bezprawnie naruszający spokój publiczny wiąże się już sankcją karną ustaloną w Kodeksie wykroczeń.

Jak wynika z uzasadnienia uchwały Rada Miejska Wrocławia nie akceptuje prezentowanego w orzecznictwie (wyżej przytoczonego w rozstrzygnięciu) pojęcia nieuregulowanych stanów prawnych.: „*że nie ma możliwości stanowienia przepisów porządkowych w wypadku, gdy dana dziedzina jest objęta zakresem wynikającym z przepisów szczególnych, choćby nawet „ten zakres nie obejmował określonych wypadków”*”. Taki sposób rozumienia „zakresu nieuregulowanego” doprowadziłby do zupełnego zablokowania możliwości stanowienia przepisów porządkowych, albowiem sprawy ochrony życia, zdrowia, porządku publicznego itd. są

już uregulowane ustawowo”. W ocenie Rady Miejskiej jest to zbyt wąskie rozumienie zakresu nieuregulowanego możliwego do objęcia uchwałą Rady. Rada opiera swoje stanowisko na procedowanych w sejmie trzech projektach ustawowych zmierzających w kierunku ograniczenia używania wyrobów pirotechnicznych uznając się wobec tego upoważniona do wprowadzenia ograniczeń w mieście Wrocław: „iż do czasu wejścia w życie ewentualnych zmian w ustawach, zmian zawierających delegacje ustawowe dla organów stanowiących samorządów, zmian pozwalających na uchwalanie aktów prawa miejscowego w przedmiotowej materii, to do czasu wejścia w życie nowelizacji jedynym sposobem na wprowadzenie zakazu używania jest właśnie przepis porządkowy”. Rada uznała się więc za organ właściwy do regulacji prawnej, mimo braku aktualnych podstaw prawnych, wskazując na możliwe planowane regulacje ustawowe.

W uzasadnieniu wskazano także realizację przez Wojewodę Lubelskiego upoważnienia z art. 60 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2025 r. poz. 428) w zakresie czasowego zakazu wyrobów pirotechnicznych oraz odniesiono się do prawodawstwa innych krajów, co nie ma żadnego wpływu na stwierdzony brak upoważnienia w tym zakresie dla Rady Miejskiej Wrocławia.

Organ nadzoru wskazuje, że przepisy porządkowe nie mogą wypełniać luk prawnych i nie mogą zastępować ustawodawcy w tym zakresie. Przepisy porządkowe nie mogą prowadzić do uzupełniania (poprawiania) ustaw obowiązujących w danym zakresie (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 13 października 2022 r., sygn. akt II SA/OI 587/22). Używanie materiałów pirotechnicznych nie jest zjawiskiem nowym, ani w sposób szczególny intensyfikującym się w czasie bezpośrednio poprzedzającym podjęcie uchwały. Pojęcie "niezbędności", o której mowa w art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.p., obejmuje sytuację, gdy chodzi o konkretne, jednostkowe i bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia, porządku lub spokoju, którego nie da się przewyciężyć przez wydanie w późniejszym czasie trwalszych przepisów prawnych - przepisy porządkowe należą zaś do prawa lokalnego i nie można przy ich pomocy likwidować braków ustawodawstwa obowiązującego na terenie całego kraju lub likwidować zagrożeń mających znaczenie ogólnokrajowe. Uchwała nie jest zatem reakcją na nagłe, niespodziewane, nadzwyczajne, lokalne zagrożenie dla dóbr prawnie chronionych. Korzystanie z materiałów pirotechnicznych, jako sposób celebrowania szczególnych wydarzeń, jest powszechnie znane i nie spotkało się z interwencją ustawodawczą, która ingerowałaby w takie zachowanie. Tym bardziej do takiej ingerencji nie jest upoważniony organ stanowiący gminy. Problemy związane z używaniem fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych mają charakter ogólnopolski. W ocenie organu nadzoru brak jest przesłanek do przyjmowania, że na obszarze Miasta Wrocław zjawisko to ma inny charakter niż w innych gminach województwa dolnośląskiego, czy innych regionach Polski.

Organ nadzoru zauważa także, że regulacje § 2 ust. 2 uchwały odnoszą się do własności prywatnej, a brak jest podstaw prawnych dla Rady do ograniczeń odnoszących się do sfery własności prywatnej w zakresie zakazu używania wyrobów pirotechnicznych. Wskazywane w uzasadnieniu do uchwały upoważnienia dla organu uchwałodawczego jednostki samorządu terytorialnego do utworzenia parku krajobrazowego czy też do uchwalenia regulaminu czystości i porządku w gminach mają swoje oparcie w konkretnej normie prawnej rangi ustawowej, tj. w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i nie można tych przepisów porównywać z art. 40 ust. 3 u.s.g. i art. 41 ust. 1 u.s.p. Podkreślić należy jednakże, że rady gmin nie mogą w drodze przepisów porządkowych rozszerzać ani precyzować zakazów ustawowych wobec braku upoważnienia dla rad gmin w tym zakresie (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 marca 1999 r., sygn. akt II SA/Po 1399/98). Zwrócić również należy uwagę, że zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Tymczasem skoro przepisy porządkowe mogą być stanowione w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach, to ograniczanie prawa własności nie może mieć miejsca z uwagi na brak podstaw wynikających z ustaw.

Należy zatem uznać, że podjęcie przez Radę Miejską Wrocławia, realizującą również uprawnienia organu stanowiącego miasta na prawach powiatu z uwagi na taki status prawny, uchwały w sprawie wprowadzenia na terenie miasta zakazu używania wyrobów pirotechnicznych z naruszeniem art. 40 ust. 3 u.s.g. oraz art. 41 ust. 1 u.s.p. stanowi istotne naruszenie prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności tej uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska